

早稲田大学大学院法学研究科

2016年1月

博士学位申請論文審査報告書

論文題目 「イギリスにおける農地賃貸借法制の現代の変容に関する一考察」

申請者氏名 久米 一世

主査 早稲田大学教授

棚澤 能生

早稲田大学教授

博士（法学）（早稲田大学）岡田 正則

早稲田大学名誉教授

戒能 通厚

久米一世氏博士学位申請論文審査報告書

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程学生久米一世氏は、早稲田大学学位規則第7条第1項に基づき、2015年10月16日、その論文「イギリスにおける農地賃貸借法制の現代的変容に関する一考察」を早稲田大学大学院法学研究科長に提出し、博士(法学)(早稲田大学)の学位を申請した。後記の委員は、上記研究科の委嘱を受け、この論文を審査してきたが、2016年1月30日、審査を終了したので、ここにその結果を報告する。

1 本論文の構成と内容

本論文は、1980年代以降のイギリス農地賃貸借法制の変容を、第二次大戦後のイギリス農業政策における「公序」public policyの転換という視角から、特に1995年農地経営借地法(Agricultural Tenancies Act 1995)を対象に据え、歴史的・総体的に分析しようとするものである。

論文の構成と概要は以下のとおりである。

序論

第1章 イギリス農地関連法制の歴史的展開

はじめに

1. 17世紀以降のイギリス農地関連法制
2. 戦後のイギリス農地関連法制
3. 借地市場の縮小と自主占有者の増加

小括

第2章 伝統的「地主-借地人関係」の現代的変容

はじめに

1. 戦後農業法制の公序(public policy)に関する判例
2. 制定法の適用を回避するための様々な手法

第3章 欧州共通農業政策(CAP)とイギリス農業法制

はじめに

1. 欧州共通農業政策(CAP)の展開
2. イギリス農業法制に対する影響

小括

第4章 1995年農地経営借地法

はじめに

1. 草案審議
2. 法律の概要
3. 施行後の評価と批判
4. 2006年改正

第5章 農地経営の多角化に対する計画許可制度の統制

はじめに

1. イギリスにおける計画許可制度

2. 計画許可制度と農場の多角化経営
3. 多角化経営における自主占有者と借地農業者

結論

第1章において論者は、イギリスにおける現代農地法制を論じるための前提として、イギリス土地法の歴史に関する先行研究の整理を行ったうえで、1990年代以降の農地関連法改革が戦後の農地法制をどのように変化させようとしているかの概観を与えている。

まず近代的土地所有権の成立形態として把握されうる1875年の農業借地法(Agricultural Holdings Act)の成立にいたるまでのイギリス農業に関する政策が分析される。それは、基本的にレッセフェールを基調とし、貴族的大土地所有を歴史的特質とする地主と借地農の借地契約による合意を介した農業経営が普遍的に行われることを特質とした。この公的介入の欠如を特質とした農業政策が、現代の変容を遂げていく。戦中・戦後のヨーロッパは全体的に食料難の状態にあり、イギリスもその例外ではなく、食料増産が農業政策の中心的課題だった。この農政課題の実現を託された立法が第二次大戦後の農業借地法(Agricultural Holdings Act)だった。労働党政府は福祉国家の樹立を目指し、地主に対して不利な立場にある借地人(＝農業者)の権利を強力に保護することで農業経営・生産活動を安定させることを目指した。戦後の農業借地法制の下で追求されたのは「生産性を最も重視する農業」の保護だった。これは1995年に新しい農地賃貸借法である農地経営借地法が制定されるまで堅持されることになる。

また論者は「自主占有者」(農地所有権者であって借地人に農地を貸し出さない者の総称)による農業の展開と、それが自作のみならず請負を含む多様な農業形態を生み出しつつ増加傾向にあるという点に着目する。そして1995年農地経営借地法の制定理由とされた地主による農地の貸し渋りと、その結果としての農地の借地市場の縮小と、この「自主占有者」による農業者の増加には相関があることを明らかにしている。なお論者は、19世紀末の農業大不況を画期とするイギリス農業の構造転換や、いわゆる「土地所有の危機」を契機とする土地国有論にも言及しつつ、「小土地保有」政策が展開していくことにも触れているが、これを「自作農創設」や、「農業階梯」の回復に繋がっていかない「地主利害」の温存という性格を有するものであったとして、批判的な視角から分析している。

第2章では、関係判例の分析を通じて1995年農地経営借地法の制定に連なる法的状況が分析される。ここで焦点となるのは戦後イギリス農業政策の公序の変遷と1995年農地経営借地法制定の関連性である。すなわち①イギリスの戦後農政は、「生産性を重視する農業」という「公序」実現のため、農業借地法によって、借地農の経営基盤を安定させることに注力していく。②この点を論者は、高等法院、控訴院、貴族院を含む上級裁判所の代表的な判例分析によって実証している。もとより裁判所は、借地権保護を通じた農業経営の安定という「政策的」判断を直接的に示すわけではない。すなわち裁判所は、農業借地法によって規定された地主の解約通知に対抗する借地農の反対通知という権利は、当事者の合意を理由に剥奪できるものでなく、その意思にかかわらず強制できる「公序」とあるという論理で、立法による「公序」の宣明に規範的効力を付与していく。しかし裁判所は他方

で、農業借地契約が、相続や税制を介して事実上解約不能なものとなっていくことに対して、地主により考案される農業借地法の適用回避のための手法を一定程度容認した。その結果農業借地法の規範構造が複合的なものとなり、法の複雑化を招くことになった。論者は、このことが1995年の農業経営借地法の制定理由ともなっていく、と指摘する。

また論者は、1947年の農業法に規定された「良好農業者準則」および「適正不動産管理準則」といった、地方の慣習に発する規範についての判例分析を通じ、農業借地権の慣習的基礎も解明している。

第3章ではCAP（欧州共通農業政策）の方針がイギリス農業（法）政策に与えている影響について検討がなされている。イギリスで1995年農地経営借地法制定に向けた準備作業がはじまったのは、過剰生産や域内農業保護施策を批判するアメリカやケアンズ・グループの圧力が強まったことをひとつの背景として、1990年代初頭のCAP改革が行われていた時期でもあった。このような一連のグローバリゼーションの潮流の中で制定された農地経営借地法は、結果として、借地市場縮小への対応という目的よりも、むしろCAP、WTOへの対応という目的をよりよく果たすものとなったと考えられると論者は言う。農地経営借地法は、新自由主義的政策に規定された規制緩和立法という側面においてよりも、生産重視型の戦後農政とは異なる、環境および農村振興重視の農業政策ヴィジョンを導入している側面において見るべきではないかと論者は主張し、第3章の考察を第4章以下の分析の前提として位置づける。

第4章は、農業経営借地法の規範構造を分析しており、本論文の中心部分である。論者によれば、農業経営借地権の特質は、①借地期間および地代設定等に関する「契約の自由」、②一定の要件を満たすことを条件とした農地における農業生産活動以外の多角的経営を法認していることである。このような性格を有した同法の制定目的は、①農業者のみが対象とされ地主には適用されなかった税制優遇が、地主の農地の貸し渋りを助長し、「自主占有」および借地農への農地売却を加速し、借地市場を縮小させたことへの対策、②農業借地法の適用を回避し、短期的な借地関係をつくる手法が重層化することによって複雑化した法体系を再秩序化すること、③農村振興や環境を重視するCAPに対応し、そのために農業生産活動以外の農地における多角的経営を可能にするための法整備を行うことであった。制定者であった当時の保守党政府は、①を重視したが、論者は、実態的に見て、②および③に、その目的があったと論じ、これを根拠づけるため、プリマス大学の農業経済学者の研究を紹介する。

第5章は、前章における1995年法の制定目的の分析を補強するために、都市部に適用されることに限定されていた計画許可制度が、農村部へ積極的に適用されていくことを分析している部分である。CAPをはじめとする国外的要因が、イギリス国内の農業関連立法に実際に影響していたという事実を明確に把握し、国外的要因と国内的要因が関連していたことを明らかにする。国家レベルでの都市農村計画法ないし地方レベルでの開発計画という多面的な視点からイギリスにおける農業関連法の体系を捉えようとしている。

論者は結論として、1995年農地経営借地法は、確かに規制緩和的立法であるが、イギリスにおける農業関連法体系の一部として見るならば、その運用はむしろイギリス農政にお

ける新しい公序（持続可能な地域振興・環境保全等）によって一定の方向づけがなされているのであり、同法の規制緩和的な性格は、都市と農村を包括的に統制しようとする計画許可制度から一定の制約を受けていると分析する。

2. 評価

イギリスにおける農業借地法制は、かつて近代的土地所有権の成立というテーマの一環として議論され、分析された。しかし第二次大戦後今日に至る現代農業借地法制については、農業経済学における一部の研究を除いて、法学の分野では本格的研究がなされていない。特に1995年農地経営借地法を対象とする研究は皆無と言ってよく、本論文はその欠を埋めようとする意欲的で貴重な研究である。

本論文が目指そうとするのは、1995年農地経営借地法をイギリス農地法制の大きな歴史的展開の中に位置づけようとするものである。19世紀後期まで、貴族の大土地所有と富裕な借地農間の自由な借地契約による農業がレッセフェールを基調とする政策の下で展開されていたが、農業恐慌を契機としてテナントライト補償を中心的な内容とする1875年農業借地法（Agricultural Holdings Act）が制定され、国家介入による借地農保護法制が展開されることになる。これは戦後の食料増産政策の下で、1947年農業法、1948年農業借地法、1958年、76年農業法、1984年、86年農業借地法へと引き継がれていく。しかしこの長く続いた借地農保護法制を大きく転換させたものこそ1995年農地経営借地法に他ならない、という位置づけが与えられる。また借地法制のみならず、同時に19世紀末以来の自作農創設政策を根拠づけた1892年小土地保有法も分析の対象とし、近年の新規就農制度としての州政府農場制度改革へいたる経路も跡付け、借地農と自作農に関する複線的な政策展開の中に1995年法を位置づけてもいる。このように本論文の長所は、1995年法を、大きなスケールの歴史的展開の中に位置づけようとしたことであり、高く評価できるところである。

1995年法は、従来の借地農保護のための法規制を廃止し、農地賃貸借契約内容（期間、地代等）を契約当事者の自由意思に委ね、農地における農業生産以外の多角経営を許容するというものであり、条文から伺えるのは規制緩和立法としての性格である。従来の借地農保護が招いた借地市場の縮小と農業への新規参入障壁を規制緩和によって打開しようとする、新自由主義政策のこの分野への適用として評価すべき法文内容となっている。しかし論者は、立法資料の分析等から、それだけではない多様な要素を析出しようとする。それは、法規制を回避しようとする地主が生み出した多様な契約形態による法の空洞化への対応であり、またEU共通農政への対応でもあった。社会において実際に規制を逃れるための手法が編み出されていた限りで、法の規制緩和のメリットはさほどではなかったのではないかという推論が、農村振興政策を重視するEU共通農政への対応の必要という別の背景への着眼をもたらした。

さらに論者は、多角経営の容認という借地法制上の自由化は、他方で都市計画サイドの法規制の農村への適用を伴うものであったことを指摘する。農場の多角経営化は、計画許可手続にのせられるが、この手続には近隣住民等コミュニティの意見が反映される仕組みとなっている。地域の意向を無視した農地における開発行為を抑止するシステムが用

意され、これが地域と調和した持続可能な農地の利用・管理を展望する農村政策の柱となっているとする。

こうして論者は、1995 年法は単なる規制緩和法として性格づけられるものではなく、借地人保護を通じた生産性の確保・向上＜＝生産政策＞から、農地の多角的経営化を通じた「環境及び農村振興重視型農業」＜＝農村政策＞への転換を象徴するもの、という理解を提示した。外的要因（EU 農政との関係）と、内的要因（都市計画法制の展開）の双方に目配りをした分析となっている。この点が本論で最も高く評価されるところである。

但し生産政策に取って代わる農村政策という確立された一枚岩の public policy（公序）がそもそも存在するのかは、なお検討の余地があろう。例えば論者自身が明らかにしているように 1995 年法をめぐっては、地主と借地農業者との経済的利害の対立が明確に存在する。輻輳する利害対立は公序の転換とどのようにかかわるのかの整理が必要であろう。

また本論文に決定的に欠落しているのは、経験的調査に基づく農業借地の実態把握である。本論において展開されている分析は、イギリスの研究者の手になる実態調査結果を含む文献・法律資料から読み取られた内容に基づき立てられた、一個の仮説に止まると言うべきであろう。仮説は実証され、あるいは修正されなければならない。それは論者が自ら近い将来、実施すべき作業である。逆に実態調査の実施に当たっては、理論仮説が必要である。その意味で本論文は、実態調査研究という次のステップへと踏み出す橋頭堡を構築したということができ、実態調査の欠落は課程博士論文としての価値を減じるものではない。

3. 結論

以上の審査の結果、後記の審査員は、全員一致をもって、本論文の執筆者が博士（法学）（早稲田大学）の学位を受けるに値するものと認める。

2016年1月30日

審査員

主査 早稲田大学教授 棚澤能生（法社会学・農業法）

副査 早稲田大学教授 岡田正則（行政法）

早稲田大学名誉教授 戒能通厚（イギリス法・法社会学）

【付記】

本審査員会は、本学位申請論文の審査にあたり、下表のとおり修正点があると認めたが、いずれも誤字・脱字等軽微なものであり、博士学位の授与に関し何ら影響するものではないことから、執筆者に対しその修正を指示し、今後公開される学位論文は、修正後の全文で差支えないものとしたので付記する。

博士学位申請論文修正対照表

修正箇所 (頁・行 等)	修正内容	
	修正前	修正後
【概要書】7 頁・8～9行	1995年都市農村計画（一般的に許可された開発） <u>指令</u> 附則2第6部	1995年都市農村計画（一般的に許可された開発） <u>命令</u> 附則2第6部
【本文】4 頁・5～6行	この「公的介入」の欠如を特質とした農業が、	この「公的介入」の欠如を特質とした農業政策が、

以 上